

RAPPORTO DEL GOVERNO ITALIANO SULL'APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE N. 87/1948 "Libertà sindacale e protezione del diritto sindacale". Anno 2017

In merito all'applicazione, nella legislazione nazionale e nella pratica, della Convenzione in esame, si comunica che nel periodo intercorso dall'invio dell'ultimo rapporto (elaborato nel 2014) non sono intervenute modifiche normative o regolamentari rispetto a quanto già comunicato.

Pertanto, in riferimento ai quesiti di cui all'articolato della Convenzione, si ribadisce quanto segue.

La libertà sindacale è tutelata nell'ordinamento italiano principalmente dalla legge 20 maggio 1970, n. 300 (cosiddetto Statuto dei Lavoratori), recante: *"Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e nell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento"*.

In essa, il Titolo II disciplina la *libertà sindacale* (diritto dei lavoratori all'interno dei luoghi di lavoro di costituire associazioni sindacali e di aderirvi; nullità di atti discriminatori; divieto di trattamenti economici a carattere discriminatorio; divieto per il datore di lavoro di costituire o sostenere sindacati di comodo; tutela giudiziale in caso di licenziamento discriminatorio). Il Titolo III disciplina e tutela l'*attività sindacale* (costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali; diritti di assemblea; referendum fra i lavoratori; tutela per i dirigenti sindacali contro i trasferimenti discriminatori; permessi retribuiti e non retribuiti per l'espletamento del mandato e per la partecipazione a trattative sindacali o a congressi e convegni di natura sindacale; diritto di affissione; diritto di raccogliere contributi e di svolgere opera di proselitismo all'interno dei luoghi di lavoro; diritto ai locali per riunioni; tutela giudiziale per la repressione della condotta antisindacale).

La legge n. 300 del 1970 si applica anche ai pubblici dipendenti "privatizzati" ai sensi dell'articolo 42, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 – *"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*. In particolare, il decreto integra lo Statuto dei Lavoratori in materia di diritti e prerogative sindacali nei luoghi di lavoro (disciplina delle rappresentanze sindacali unitarie) (articolo 42), stabilisce regole per la rappresentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva (articolo 43) e per la partecipazione dei lavoratori all'organizzazione del lavoro (articolo 44). Inoltre, all'articolo 50, vengono disciplinate le aspettative ed i permessi sindacali.

Non sono stati privatizzati, e rimangono quindi regolati da specifiche discipline ed ordinamenti, il personale diplomatico, professori e ricercatori universitari, magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, personale della carriera prefettizia ed appartenente al cosiddetto "comparto Sicurezza" (forze di polizia ad ordinamento militare e civile, forze armate, vigili del fuoco), nonché il personale di alcune Autorità amministrative indipendenti (come Consob e Antitrust). Per queste categorie di personale vigono regole in materia di libertà sindacale in parte diverse, contenute nei rispettivi statuti ed ordinamenti di settore (leggi e regolamenti). A tal proposito si veda anche la risposta all'articolo 9.

ARTICOLO 2

Per quanto riguarda le condizioni formali o sostanziali che devono essere soddisfatte dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro quando vengono costituite, si conferma che l'articolo 39¹ della Costituzione, ai fini del riconoscimento della natura giuridica delle organizzazioni sindacali, prevede che:

- alle organizzazioni sindacali non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge;

¹ *"L'organizzazione sindacale è libera. Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme stabilite dalla legge. È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica. I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce."*

- è condizione per la registrazione che gli statuti delle organizzazioni sindacali sanciscano un ordinamento interno a base democratica;
- in seguito alla registrazione, le organizzazioni sindacali acquistano personalità giuridica e la capacità di stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.

Le disposizioni di attuazione dei commi 2, 3 e 4 del citato articolo 39 tuttavia non sono state emanate. Pertanto le organizzazioni sindacali sono tuttora considerate associazioni non riconosciute (articoli 36, 37 e 38 del codice civile), prive di personalità giuridica.

Nel decreto legislativo n. 165/2001 sono contenute disposizioni per i dipendenti pubblici “privatizzati” e nelle leggi di settore per quelli non privatizzati, nonché accordi collettivi, ma solo per l'accreditamento delle organizzazioni sindacali ai fini della contrattazione collettiva e per la concessione delle prerogative sindacali.

Nello specifico, l'articolo 42, commi 2 e 3, del predetto decreto, prevede che le organizzazioni sindacali in possesso di una determinata rappresentatività possano costituire in ciascuna amministrazione, ente o struttura amministrativa, rappresentanze sindacali aziendali (RSA) e costituire organismi di rappresentanza unitaria (RSU) del personale mediante elezioni alle quali è garantita la partecipazione di tutti i lavoratori.

In merito al quesito dell'articolato, se esista una qualsiasi disposizione di diritto che riguardi la costituzione di un'organizzazione per certe categorie di lavoratori (diverse dai membri delle forze armate e di polizia e, in particolare, da pubblici dipendenti impiegati di imprese di proprietà pubblica), si precisa che non esistono per queste categorie di personale specifiche disposizioni di legge in materia di diritti o prerogative sindacali. Per cui per le predette categorie trovano ugualmente applicazione lo Statuto dei lavoratori, il codice civile ovvero gli specifici accordi collettivi che disciplinano i diritti sindacali.

ARTICOLO 3

Per quanto concerne eventuali condizioni che governano la costituzione di tali organizzazioni, oppure gli obiettivi che esse potrebbero legalmente perseguire, si ribadisce che ad ogni organizzazione sindacale, come già precisato, è garantita la libertà di svolgimento delle attività sindacali. In particolare, per i sindacati rappresentativi dei dipendenti pubblici “privatizzati”, ricompresi nelle aree dirigenziali o nei compatti di contrattazione collettiva (per le aree non dirigenziali) ai fini della partecipazione alle trattative per la contrattazione collettiva sono previsti particolari requisiti.

Ai sensi dell'articolo 43 del decreto legislativo n. 165/2001, l'Aran ammette alla contrattazione collettiva nazionale le organizzazioni sindacali che hanno nell'area o nel comparto una rappresentatività non inferiore al 5 per cento (media ponderata fra dato associativo, desumibile dalle trattenute sindacali, e dato elettorale, desumibile dalle elezioni delle RSU). La sottoscrizione dei contratti collettivi avviene sulla base della rappresentatività accertata per l'ammissione alle trattative, in modo che le organizzazioni sindacali che aderiscono all'ipotesi di accordo rappresentino nel loro complesso almeno il 51 per cento come media tra dato associativo e dato elettorale nel comparto o nell'area contrattuale, o almeno il 60 per cento del dato elettorale nel medesimo ambito.

ARTICOLO 4

Non sussistono disposizioni che prevedano lo scioglimento delle organizzazioni sindacali da parte di organi pubblici, fermi restando i principi di ordine pubblico ed il rispetto dell'articolo 18 della Costituzione, nonché il divieto di sindacati di comodo previsto dall'articolo 17 dello Statuto dei Lavoratori.

ARTICOLO 5

Per quanto riguarda le previsioni di legge relative alle affiliazioni delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro con omologhe organizzazioni internazionali, si precisa che tali tipi di affiliazioni risultano derivare da accordi privatistici tra le parti e non da disposizioni di legge.

ARTICOLO 7

In merito alle condizioni alle quali l'acquisizione della personalità giuridica può essere soggetta si precisa quanto segue.

Il terzo comma dell'articolo 39 della Costituzione afferma che *"I sindacati registrati hanno personalità giuridica"*. Tuttavia, tale disposizione è rimasta finora inattuata (si veda la risposta all'articolo 2).

La legge 23 marzo 1958, n. 367, di ratifica della Convenzione oggetto del presente rapporto, dispone che l'acquisto della personalità giuridica da parte di associazioni di natura sindacale non deve pregiudicare il loro diritto di elaborare i propri statuti e regolamenti, di eleggere liberamente i propri rappresentanti, di organizzare la propria gestione e attività e di formulare il proprio programma di azione.

ARTICOLO 8

Ferma restando la libertà di organizzazione sindacale (ai sensi dell'articolo 39 della Costituzione), l'articolo 18 della Costituzione italiana stabilisce che i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale e proibisce le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.

La libertà di associazione si distingue dalla libertà di riunione tutelata dall'articolo 17² della Costituzione sotto il profilo temporale, in quanto mentre l'associazione postula un legame stabile e non occasionale tra i componenti, la riunione è fisiologicamente temporalmente limitata.

La libertà di riunione incontra alcune limitazioni in relazione alla sicurezza collettiva e alla tutela dell'ordine pubblico.

In particolare, il Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (T.U.L.P.S), approvato con Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, contempla alcune disposizioni in tema di riunioni in luogo pubblico, dirette a consentirne lo scioglimento in presenza di determinate condizioni (articoli 18 e 20). La previsione dell'articolo 18 riguarda le modalità e i limiti relativi allo svolgimento delle riunioni mentre l'articolo 20 individua alcuni presupposti in sussistenza dei quali l'autorità pubblica è dotata del potere di sciogliere la riunione in corso. Nello specifico quest'ultimo articolo prevede che: *"Quando, in occasione di riunioni o di assembramenti in luogo pubblico, o aperto al pubblico, avvengono manifestazioni o grida sediziose o lesive del prestigio dell'autorità, o che comunque possono mettere in pericolo l'ordine pubblico o la sicurezza dei cittadini, ovvero quando nelle riunioni o negli assembramenti predetti sono commessi delitti, le riunioni e gli assembramenti possono essere discolti"*.

ARTICOLO 9

Per quanto riguarda l'applicazione nella legislazione nazionale delle garanzie volte ad assicurare il libero esercizio del diritto sindacale, nonché la tutela della libertà sindacale, con riferimento alle forze armate ed alla polizia, si rappresenta quanto segue. La libertà di costituire organizzazioni da parte dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché l'autonomia organizzativa e gestionale delle predette (previste dai primi 4 articoli della Convenzione) trovano applicazione nella legge 1° aprile 1981, n. 121, recante il *"Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza"*, la quale, al Capo VII, afferma che i sindacati del personale della Polizia di Stato sono formati, diretti e rappresentati da appartenenti alla Polizia di Stato in attività di servizio o in quiescenza, e ne tutelano gli interessi senza interferire nella direzione dei servizi o nei compiti operativi.

La struttura delineata dal legislatore si discosta dai normali modelli sindacali, giacché caratterizzata da rigidi limiti organizzativi tesi a salvaguardare l'autonomia e l'imparzialità della Polizia di Stato attraverso il divieto di adesione, affiliazione o rapporto organizzativo con le altre associazioni sindacali. Si è inteso impedire, così, qualsiasi tipo di interferenza, diretta o indiretta, da parte di estranei. Il diritto alla libertà sindacale non si espande, quindi, in tutta la sua ampiezza, proprio nel rispetto delle linee su cui è incentrato l'intero disegno del legislatore.

² *"I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi. Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso. Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica"*.

Ad esempio, a differenza della previsione contenuta nell'articolo 5 della Convenzione, per i sindacati della Polizia di Stato non è ammessa, invece, alcuna forma di adesione, affiliazione o rapporto organizzativo con altre associazioni sindacali, per evitare intromissioni o forme esterne di rappresentanza, con il conseguente divieto pertanto di iscriversi a sindacati diversi da quelli del personale di Polizia, nonché di assumere la rappresentanza di altri lavoratori.

E' vietato, altresì, l'esercizio del diritto di sciopero, al pari delle azioni sostitutive di esso. Ma è pur vero che queste ultime non sono da considerare *illegittime tout-court*, ma esclusivamente nella misura in cui possono pregiudicare l'efficace svolgimento dei compiti istituzionali. Infatti, eventuali manifestazioni individuali o collettive, mantenute nei limiti della correttezza formale, all'interno o all'esterno dei luoghi di servizio, devono essere considerate del tutto lecite.

Con riferimento all'articolo 7 della Convenzione, relativo all'acquisto della personalità giuridica da parte delle organizzazioni sindacali, si rappresenta che l'articolo 39 della Costituzione (che prevede, tra l'altro, il requisito della preventiva registrazione per l'acquisizione della predetta personalità) non ha trovato piena attuazione nella normativa vigente e pertanto le organizzazioni sindacali della Polizia di Stato attualmente possono essere considerate associazioni non riconosciute.

Il presente rapporto è stato inviato alle organizzazioni datoriali e sindacali riportate nell'elenco allegato.

ALLEGATI:

1. Legge 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei Lavoratori) *"Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e nell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento"*;
2. Decreto legislativo n. 165 del 2001 *"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*;
3. Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773 Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (T.U.L.P.S.);
4. Legge 1° aprile 1981, n.121, recante il *"Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza"*;
5. Articoli. 36, 37 e 38 del codice civile;
6. Elenco delle organizzazioni datoriali e sindacali alle quali è stato inviato il presente rapporto.